

Woonwagenpolitiek in de gedepolitiseerde stad

Uitzonderingsmaatregelen voor Nederlandse woonwagenbewoners en verzet hiertegen*

Dominic Teodorescu**

Inleiding

In heel Europa worden Roma, Sinti en woonwagenbewoners geconfronteerd met discriminatie, achterstelling en ruimtelijke segregatie. Velen leven in ondermaatse woningen of worden gedwongen hun woonwagencultuur op te geven. Dit is ook het geval in Nederland, waarover het Grondrechtenbureau van de Europese Unie (FRA, 2020) heeft geconcludeerd dat Roma, Sinti en woonwagenbewoners¹ discriminatie ervaren bij het vinden van cultuurspecifieke huisvesting. In meerdere westerse landen is uitgebreid onderzoek gedaan naar woondiscriminatie richting Roma- en woonwagengroepen (Bessone e.a., 2014; Maestri, 2017a, 2019; Sigona, 2015). Toch is er weinig wetenschappelijke aandacht voor het Nederlandse gedecentraliseerde en, zoals dit artikel zal stellen, *gedepolitiseerde* woonwagenbeleid. Deze studie levert een bijdrage aan deze literatuur aan de hand van een gesitueerde analyse van de Nijmeegse woonwagenpolitiek van de afgelopen twee decennia. De Tweede Woonwagenwet (daterend uit 1968) werd in 1999 afgeschaft, en de periode erna leidde tot extra belemmeringen voor woonwagenbewoners, onder andere door het aantal standplaatsen te verminderen en woonwagenbewoners te dwingen te verhuizen naar woonwagenhuizen (huizen op woonwagenlocaties) of 'reguliere' of *staande* woningen.

In de Nederlandse context bestaan woonwagenbewoners voornamelijk uit 'autochtone' woonwagenbewoners of Reizigers. Daarnaast zijn er kleinere groepen Sinti

* 1. Dit is de vertaling van een wetenschappelijk artikel in een internationaal peer-reviewed tijdschrift. Voor referentiegebruik: Teodorescu, P.D. (2023). Caravan politics in the depoliticised city: Applying and opposing exceptional measures for Dutch Traveller, Sinti, and Roma caravan sites. *Political Geography*, 106: 102951. doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102951. Deze vertaling is gemaakt met toestemming van Elsevier onder de Creative Commons licentie.

2. Ik wil William Callison, Don Mitchell, David Jansson en Huub van Baar bedanken voor het grondig lezen van eerdere versies en hun behulpzame commentaar. Dank ook aan Virginie Mamadouh, Valentina Carraro, Carolina Frossard, Emanuele Sessa, Rowan Arundel en de anonieme recensenten voor hun ondersteunende opmerkingen, bewerkingen en nuttige suggesties. Ik wil ook Peter Vos en alle andere deelnemers bedanken. Tot slot ben ik erkentelijk voor de financiële steun van de FORTE (Swedish Research council for Health, Working Life and Welfare) internationale postdocbeurs (#2020-00070).

3. Noot van de redactie: Als B en M vinden we het belangrijk dat wetenschappelijke bijdragen ontsloten worden voor beleidsmakers en mensen in de praktijk. Daarom bieden we de vertaling van wetenschappelijk peer reviewed artikelen aan.

** Dr. Dominic Teodorescu is politiek geograaf en universitair docent aan de afdeling Geografie, Planologie en Internationale Ontwikkelingsstudies van de Universiteit van Amsterdam.

Dominic Teodorescu

en Roma woonwagengewoners.² De geschiedenis van de woonwagenpolitiek gaat terug tot ten minste de jaren tien van de vorige eeuw. In de vooroorlogse periode richtte deze politiek zich met name op het bieden van tijdelijke standplaatsen. In de tweede helft van de twintigste eeuw zou de woonwagenpolitiek zich juist meer gaan richten op het bieden van gesubsidieerde en ‘onverplaatsbare’ woonwagens en de bouw van geplande regionale locaties waar woonwagengewoners zogenaamd zouden ‘integreren’ in de samenleving (Van Baar, 2021). Dit artikel richt zich echter op de periode na 1999, toen de staat zijn verantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein decentraliseerde. De focus op het tijdperk van decentralisatie is ingegeven door de aanzienlijke verandering van actoren in dit specifieke beleidsdomein en de herijking van beleidsdoelen. Gemeenten mochten het beruchte normalisatie- en *uitsterf*beleid gaan uitvoeren. Dit beleid was respectievelijk bedoeld om de ‘onleefbare’ en ‘criminele’ situatie op woonwagenlocaties te ‘normaliseren’ en het aantal standplaatsen en caravans terug te dringen. Uiteindelijk heeft de Nederlandse staat, onder toenemende druk, in 2018 een nieuw nationaal beleidskader voor woonwagens aangenomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2018). Hoewel dit kader het uitsterf- en normalisatiebeleid ongedaan maakte, is er sindsdien weinig vooruitgang waarneembaar op het gebied van standplaatsenbouw.

In het licht van deze recente gebeurtenissen onderzoekt dit artikel de volgende twee vragen: (1) Hoe is de institutionele rationaliteit ten opzichte van woonwagengewoners veranderd van ‘geleidelijke assimilatie’ naar repressie? en (2) Hoe zijn deze ontwikkelingen lokaal bestreden door woonwagengewoners? De kern van deze twee vragen is het identificeren en periodiseren van het *politieke* in relatie tot gedecentraliseerde woonwagenpolitiek. Volgens vooraanstaande wetenschappers zoals Rancière (1999, 2010), Brown (2006, 2018 2020) en Swyngedouw (2002, 2007, 2009) is er sprake van depolitisering van de democratie wanneer doelstellingen als sociale inclusie en universalisme (dat wil zeggen het *politieke*) worden opgeofferd ten faveure van meer ondernemend, technocratisch en op consensus gericht bestuur. Bijgevolg is dat beleidsvorming zich steeds verder vervreemt van het beginsel dat democratie een inclusief project is voor iedere ingezetene. Hoewel er een levendig debat bestaat rond de impact van consensusgedreven en technocratisch bestuur op steden en gemarginaliseerde en rechteloze inwoners, is er weinig onderzoek gedaan naar de vraag hoe gedepolitiseerd bestuur van invloed is op Roma en woonwagengewoners in West-Europa. Ook is er weinig oog voor hoe leden van deze groepen proberen hun strijd te *herpolitiseren* (zie Picker, 2017). Ik betoog dat Nederlandse woonwagengewoners een goed voorbeeld zijn van een uitgesloten en toch ook politiek vastberaden groep.

Dit artikel bestaat uit de volgende delen. De eerste sectie geeft een historisch overzicht van de woonwagenpolitiek in Nederland. Vervolgens bespreek ik essentiële aspecten van gedepolitiseerde beleidsvorming en hoe deze zich verhouden tot antiziganisme. Nadat ik de methoden heb besproken, ga ik in op de casus in Nijmegen. Het artikel sluit af met een analyse van hoe lokale bestuurders van een gedepolitiseerde context alsnog met repressief woonwagenbeleid kunnen doorgaan, zelfs nadat in 2018 het nieuwe en – op papier – inclusieve beleidskader is aangenomen.

men. Daarbij ga ik ook in op de mogelijke herleving van het *politieke* door onvermoeibaar woonwagengrassrootsactivisme.

Een korte geschiedenis van de Nederlandse woonwageningen

Hoewel de Nederlandse woonwageningen al zeker sinds de negentiende eeuw in Nederland te vinden zijn, is de woonwagencultuur bijna onafgebroken het doelwit geweest van repressief beleid. Zoals dit hoofdstuk zal verduidelijken, wordt de huidige woonwagencultuur gekenmerkt door de gedwongen verhuizingen en opgelegde vervreemding van culturele uitingen en economische activiteiten. Woonwageningenbewoners bestaan uit meerdere subgroepen, waaronder Reizigers, Sinti en kermisexploitanten. Het aantal Reizigers (en kermisexploitanten) ligt mogelijk boven de 30.000. Daarnaast zijn er rond de 5000 Sinti, die voornamelijk in woonwageningen wonen, terwijl het aantal Nederlandse Roma dat in woonwageningen woont bijna waarloosbaar is (Godrie-van Gils, 2018; Rodrigues & Matelski, 2004). Hun aanwezigheid in het land wordt al minstens tweehonderd jaar geregistreerd (Willems & Lucassen, 1990; Cottaar, 1999). De labels die in dit artikel worden gebruikt, zijn niet geheel onbetwist, aangezien 'Reiziger' een construct is voor een etno-culturele groep die bestaat uit mensen met verschillende achtergronden en die zich soms identificeren als Jenisch. De achtergronden van de Sinti en Roma woonwageningenbewoners verschillen ook, waarbij de eersten afkomstig zijn uit Noordwest-Europa en hier al enkele eeuwen verblijven, terwijl de laatsten eind negentiende eeuw uit Oost-Europa naar Nederland trokken (vergelijk Maestri, 2017b). Zonder de verschillen verder te essentialiseren kan ook gesteld worden dat er een brede gemeenschappelijke en generatie-overschrijdende consensus is dat woonwageningenbewoners (van welke achtergrond dan ook) sterke familiebanden hebben, kampen met standplaatstekorten en zich, bijgevolg, bedreigd voelen in het voortbestaan van hun woonwagencultuur. Op basis van Nederlandse en internationale literatuur kan worden gesteld dat de Nederlandse woonwageningen geschiedenis een verzameling is van verschillende episodes van onderwerping, vervolging en geweld. De opzettelijke aanvallen op de Nederlandse woonwageningen cultuur spelen een centrale en continue rol in de Nederlandse geschiedenis van het antiziganisme (ook wel Romafoobie of anti-Roma racisme genoemd). Institutioneel antiziganisme kan op zijn beurt worden geïnterpreteerd als een irrationele angst van autoriteiten voor Roma- of woonwagengroepen die zich vertaalt in beleid dat zowel symbolische als fysieke segregatie tussen meerderheids- en Roma- en woonwagengroepen creëert en in stand houdt (Maestri, 2019, 2017a,b; McGarry, 2017).

Vóór de Tweede Wereldoorlog waren de meeste Nederlandse woonwageningenbewoners rondtrekkende venters en dagloners (Cottaar, 1999). Met de Eerste Woonwageningwet van 1918 werden woonwageningen en tijdelijke standplaatsen echter steeds vaker geproblematiseerd door de Nederlandse wetgever. De wet werd vooral gezien als een poging om ondermaatse en te kleine woonwageningen te verbieden middels strenge maatvoorschriften. De regels waren zo streng opgesteld dat de meeste woonwageningen niet voldeden. Toch werden de meeste woonwageningen gedoogd en groeide hun

aantal zelfs gestaag tot aan het begin van de Tweede Wereldoorlog (Van Baar, 2021). In de eerste naoorlogse decennia – de hoogtijdagen van robuuste Nederlandse welvaartspolitiek en gecentraliseerde planning – werden zogenaamde ruimtelijk-rationale politieke technologieën toegepast. Deze waren gericht op de geleidelijke opheffing van de woonwagencultuur (Picker & Pasquetti, 2015; Picker, 2017; Sigona, 2015; Van Baar, 2021). In 1968 volgde een Tweede Woonwagewet, die voorzag in de bouw van grote, regionale woonwagencentra en een toenemende regulering van de vorm en afmetingen van de woonwagencentra. Dit laatste werd gefaciliteerd door de introductie van grote en gesubsidieerde woonwagencentra die niet meer over rijkswegen vervoerd mochten worden zonder speciale vergunningen (Sigona, 2015; Van Baar, 2021). Deze ‘assimilatie door segregatie’ en indirecte ‘illegalisering’ van verplaatsbare woningen laat zien dat zelfs de Nederlandse naoorlogse samenleving, die gebaseerd was op rechtsgelijkheid (Brown, 2018), ongeremde aanvallen op minderheidsgroepen kende. Met andere woorden, Nederlandse rechtsgelijkheid was slechts gedeeltelijk van toepassing en voornamelijk gericht op de sedentaire en ‘beschaafde’ Nederlandse burgers. Deze groep werd gedifferentieerd van medebewoners die ze vreesden, zoals woonwagencultuur. De bouw van regionale woonwagencentra, de daaropvolgende ‘deconcentratie’ van ‘problematische’ locaties en de algehele focus op ‘gedwongen integratie’ (dat wil zeggen assimilatie) onthullen de angst en onzekerheid van de Nederlandse samenleving over haar eigen weerbaarheid. De onderdrukkende maatregelen kunnen dan ook begrepen worden als krampachtige reactie van de staat ‘om samenhang en doelgerichtheid te behouden in het zicht van haar potentiële ondergang’ (Brown, 2002, 557).

De opschorting van het reizen en de daaropvolgende assimilatie bleken een grotere uitdaging dan ambtenaren in de jaren vijftig en zestig hadden voorzien (Godrie-van Gils, 2018). Hoewel de meeste woonwagencultuur geen andere optie zagen dan het accepteren van een nieuw en sedentair bestaan op een nieuwe woonwagencultuur, kunnen deze locaties worden begrepen als, wat Picker en Pasquetti (2015) en Sigona (2015) noemen, ruimtes van geplande uitsluiting. Deze ruimtelijke (en geraciale) aanpak van de naoorlogse standplaatsen bleek niet effectief in het assimileren van hun bewonersgroepen, maar slaagde er wel in om de meeste woonwagencultuur in nagenoeg onverplaatsbare woonwagencultuur te krijgen (Picker & Pasquetti, 2015). Het aantal standplaatsen lijkt tussen 1968 en 1999 te zijn gestabiliseerd op ongeveer 9500 standplaatsen. Toch moet worden opgemerkt dat in 1966 ongeveer 4000 standplaatsen werden bezet door ‘verarmde burgers’¹³ die in woonwagencultuur woonden vanwege de naoorlogse wooncrisis. De meesten van deze groep zouden uiteindelijk worden herplaatst in reguliere woningen (Godrie-van Gils, 2018). Zodoende kan gesteld worden dat in het tijdperk van de naoorlogse verzorgingsstaat het absolute aantal standplaatsen voor Reizigers, Roma, Sinti en andere woonwagencultuur aanzienlijk is toegenomen.

Tegelijkertijd werden veel Nederlandse woonwagencultuur (in deze context van geplande segregatie) steeds afhankelijker van bijstandsuitkeringen. Dit bleek ook het geval op de Teersdijk, het nieuwe regionale woonwagencultuur van Nijmegen. In 1971 leidde dit zelfs tot protesten van woonwagencultuur. De woonwagencultuur

woners probeerden het gemeentekantoor van Sociale Zaken binnen te dringen om te protesteren tegen de lage bijstand en de geplande bezuinigingen. In een krantenartikel⁴ werd die gebeurtenis als volgt beschreven:

‘De bewoners van het kamp aan de Teersdijk waren reeds een dag eerder naar het gebouw van de sociale dienst gegaan, omdat zij wensten te protesteren tegen het afwijzen van hun aanvraag om bijstand. Die aanvraag werd gedaan omdat de inkomsten uit de schroothandel de laatste tijd aanmerkelijk zijn gedaald tot een niveau dat een redelijk leven niet meer waarborgt.’

In 1999 schafte de regering de Tweede Woonwagenwet af en daarmee kwam een einde aan het gecentraliseerde woonwagenbeleid. Dit betekende niet dat de assimilatie-inspanningen werden gestaakt. De toenmalige verantwoordelijke minister, Johan Remkes (VVD),⁵ gaf weliswaar toe dat de cultuur onder grote druk stond als gevolg van het toenemende tekort aan standplaatsen en onvoldoende steun voor het rondtrekken, maar vond ook dat het voortaan aan gemeenten was om woonwagenbeleid vorm te geven. Voordat ik deze episode onder de loep neem (en de Nijmeegse case verder behandel), zal ik de conceptuele bijdrage van het artikel toelichten door de depolitisering van stedelijk bestuur te bespreken in relatie tot het toenemende antiziganisme.

De gedepolitiseerde stad

In de afgelopen decennia is veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van neoliberaal stedelijk beleid (Marcuse, 2009; Harvey, 2012; Rolnik, 2014). De opkomst van neoliberalisme wordt doorgaans gekoppeld aan meer marktwerking in woonbeleid (Ronald, 2008), grondprijsspeculatie (Christophers, 2017), fiscale soberheid (Klein, 2014) en de verschuiving naar participatieve planning (Purcell, 2006). Kortom, op veel plekken op aarde is sterk gedereguleerd, *commons* geprivatiseerd, en veel van de overheidsverantwoordelijkheden afgeschoven op burgers. Dit afschuiven wordt overigens wel gerechtvaardigd in dominante discourses die de oude verzorgingsstaat als duur en log beschrijven en de nieuwe, participatiemaatschappij juist als een terugkeer naar de basale overheid die meer keuzevrijheid geeft aan burgers en zelfs vertrouwt op de eigen kracht van diezelfde burgers. Die herijking van de burger is essentieel bij het doorvoeren van privatisering en bezuinigingen. De nieuwe burger is immers ‘onafhankelijk’, ‘vrij’ en ‘verantwoordelijk’ en daarmee ook verantwoordelijk voor zijn succes of falen om te participeren – in plaats van de haperende sociale staat (Brown, 2006). In dit licht worden de toenemende dakloosheid en de afnemende betaalbaarheid van het leven in de stad gezien als ‘persoonlijk falen’ (Hochstenbach, 2022).

Op verschillende manieren suggereren wetenschappers dat hedendaagse stedelijke besturen sociale problemen *managen* als kwesties van markt- en economische efficiëntie (Brown, 2006) of veiligheidsoverwegingen (Swyngedouw, 2007; 2009). Hierbij komt het zwaartepunt steeds meer te liggen bij ‘experts’ en belangen van

Dominic Teodorescu

‘hardwerkende’ Nederlanders. Dit neoliberale gedachtegoed werd dominant in de jaren tachtig van de vorige eeuw, toen de ‘economische’ en ‘repressieve’ factoren in de politiek zwaarder begonnen te wegen dan sociale inclusie en rechtvaardigheid (Swyngedouw, 2014; Dikeç & Swyngedouw, 2017; Mouffe, 2019), niet in de laatste plaats door progressieve en sociaaldemocratische politieke facties die neoliberale beginselen overnamen. De ‘common sense society’ deed zijn intrede (Swyngedouw & Wilson, 2014), waarin de vrije markt, privébezit en individualistische levensstijlen met verve worden verdedigd en progressieve agenda’s op de tweede plaats zijn gezet. Ontevredenheid bestaat natuurlijk nog, maar gemeentelijke besturen handelen *alsof* oproepen tot meer inclusie en universalisme ‘are beyond reasonable question, and thus, beyond debate’ (Derickson, 2017, 45).

De minder democratische vorm van bestuur die wordt nagestreefd tijdens deze voortdurende ‘democratische crisis’ (of de-democratiseringsproces) is er een die functioneert zonder het *politieke*. Ter verduidelijking zal ik eerst het verschil uitleggen tussen *het politieke* (*political*) en *de politiek* (*politics*). Het eerste verwijst niet in enge zin naar institutionele praktijken of besluitvorming, maar naar de ‘ruimte waar geschillen worden beslecht’ (Swyngedouw, 2007) of het ‘theater van beraadslagingen’ (Brown, 2019) waarin de uitgesloten strijden voor hun inclusie. In zo’n ruimte worden dissidentie en verzet tegen opgelegde regels onderhandeld, gematerialiseerd of omvergeworpen (Swyngedouw, 2007, 2009, 2014). Deze performatieve handelingen vereisen dat gelijkheid wordt opgevoerd totdat de misstanden uiteindelijk ongedaan worden gemaakt (Swyngedouw, 2011, 2014). Alleen al in deze eeuw hebben we een groot aantal spontane uitbarstingen van onvrede meegemaakt, variërend van Europese anti-bezuinigingsprotesten tegen de trojka⁶ tot inheemse volkeren die zich verzetten tegen (illegale) onteigeningen en langdurige demonstraties tegen racistisch politiegeweld. Deze opstanden zijn volgens deze studie de essentie van het *politieke*. Onvrede over oneerlijke sociaal-ruimtelijke omstandigheden en praktijken wordt publiekelijk (en ruimtelijk) geuit en langzaam veralgemeend via een opeenvolging van uitbarstingen van gelokaliseerde protesten.

Deze momenten kunnen ertoe leiden dat *de politiek* andersdenkenden begint te erkennen en streeft naar brede inclusie. Politiek wordt zodoende gezien als de arena waarin gelijkheid en vertegenwoordiging worden besproken en getoetst vis-à-vis ‘those who have no part’ of, zoals Swyngedouw (2009) het stelt, als politiek het geluid van de ‘havenots’ omzet in een stem. Het potentieel van de politiek om de politieke en egalitaire principes te omarmen is altijd aanwezig. Mouffe (2005, 2019) stelt dat hiervoor politieke strijd lust (*agonism*) weer de kop op moet steken. In plaats van dat politici zich enkel bekommeren om de gevestigde orde, ‘een domein dat is voorbehouden aan experts’ (Mouffe, 2019, 17), zouden zij moeten strijden voor het *politieke*, dat wil zeggen voor de kreten en eisen van de rechtelozen, de uitgesloten en de ‘verliezers van de privatisering’. Toch is, zoals eerder gezegd, het afwijzen en wantrouwen van het *politieke* de afgelopen decennia vrij succesvol geweest en heeft het een vorm van bestuur voortgebracht dat is gebaseerd op zakelijke belangen en veiligheidsprincipes en wordt geleid door technocraten en ex-

perts. Deze actoren beweren rationeel te zijn omdat ze zich laten leiden door gegevens, markten, moraal en de wet in plaats van door ‘democratic deliberation, contestation, and power sharing’ (Brown, 2019, 57).

Omwille van de toenemende afwezigheid van een robuuste en invloedrijke politieke component is politiek steeds meer een overheidspraktijk die een ‘democratie *na* de demos’ (Rancière, 1999, 5) legitimeert. Dit betekent dat machtige experts en economische belangenbehartigers dissensus en oppositie effectief uitsluiten. Onenigheid en verontwaardiging, onder bijvoorbeeld ontslagen werknemers, verdrevenen of gediscrimineerde groepen, beantwoorden zij met ‘raw manoeuvring, deal-making, branding, spinning, and indifference to facts, argument, and truth’ (Brown, 2019, 50). Of om Swyngedouw (2009) te parafraseren, dissensus wordt opgenomen via rigide participatietrajecten of juist gekarikaturiseerd als hatelijk, radicaal, crimineel of antidemocratisch gedrag. Crouch (2004) vulde dit aan door te stellen dat de postdemocratische golf het verlies van democratische soevereiniteit signaleert en zelfs een terugkeer naar predemocratische tijden, toen politiek ook een zaak van gesloten elites was (vergelijk Mouffe, 2019, 12-13). Het belangrijkste is dat dit impliceert dat de machthebbers het voorrecht hebben om ‘the part of those that have no part’ (Rancière, 1999, uit Purcell, 2014, 172) te versluieren of verder te marginaliseren. Het is echter belangrijk om op te merken dat dezelfde literatuur benadrukt dat een volledige postpolitieke toestand nog niet is bereikt – en waarschijnlijk ook nooit zal worden bereikt. Hoewel de heerschappij van experts en technocraten toeneemt, is er nog steeds ‘speelruimte’ voor verzet. Het *politieke* is op zijn retour, maar de terugkeer ervan staat voor de deur.

Hier keer ik terug naar Nederland, waar sinds het eind van de jaren negentig de aanval op het *politieke* in toenemende mate zijn weerslag heeft gehad op het sociale domein in het algemeen en volkshuisvesting in het bijzonder (Hochstenbach, 2022). Op het gebied van huisvesting heeft de staat de groeiende protesten tegen onbetaalbaarheid, het criminaliseren van kraken en groeiende woonongelijkheid goeddeels genegeerd. Bezuinigingen op sociale woningbouw, de bevordering van eigenwoningbezit en de grootschalige privatisering van de sociale woningvoorraad lagen hieraan ten grondslag (Van Duijne & Ronald, 2018; Uitermark, 2005; Uitermark, Hochstenbach & Van Gent, 2017). Deze dominante woonpolitiek van de afgelopen decennia trof naast woonwagenbewoners dus ook veel andere groepen in de samenleving. Toch markeerde het een belangrijke nieuwe fase in de woonwagenpolitiek.

Zoals beschreven in de vorige sectie hadden woonwagenbewoners al tijdens het vorige tijdperk van een sterke verzorgingsstaat te lijden onder racialisering en geplande residentiële segregatie. Dus in plaats van een normatieve bewering te doen over sociaal etatisme als beter of slechter dan gedepolitiseerd bestuur, onderzoek ik onder welke politieke hervormingen de meest recente vorm van woonwagenpolitiek ontstond. Terwijl beleidsdoelen tot aan de jaren negentig werden bepaald en gefinancierd door de rijksoverheid – met weinig speelruimte voor lokale overheden en het maatschappelijk middenveld – kondigden diezelfde jaren negentig al grote veranderingen aan.

Dominic Teodorescu

Het valt buiten het bestek van dit artikel om deze initiële fase in detail en in relatie tot depolitisering te bespreken. In plaats daarvan zal ik de nadruk leggen op de verschuiving van na 1999 (van sociaal, maar geracialiseerd en zelfs discriminatoir, etatisme naar gedepolitiseerd, gedecentraliseerd en technocratisch bestuur), die de toegenomen aanvallen op gelijke rechten en burgerlijke vrijheden van woonwagenbewoners in Nederland helpt beschrijven.

Gedepolitiseerde woonwagenpolitiek

Verschillende auteurs, zoals Picker (2017) en Powell en Van Baar (2019), hebben zich pas recentelijk beziggehouden met de vraag of (en hoe) depolitisering van huisvestingsbeleid en welvaartsvoorzieningen van invloed is geweest op Roma en woonwagenbewoners. Opvallend in deze publicaties is dat de uitsluiting van Roma en woonwagenbewoners steeds meer wordt gezien als een paradigmatisch geval voor de huidige depolitisering van sociale voorzieningen en integratiebeleid (Van Baar, 2019). Vooral het verband tussen depolitisering en *anti-policies* (of antibeleid) is hier van belang. Antibeleid betreft snelle en doortastende reacties op sociaal gedrag dat men niet mag tolereren (Walters, 2008). In Walters' gedachtegang zijn repressieve interventies en beleid (dat wil zeggen antibeleid) gerechtvaardigd om 'kwalijke dingen' aan te pakken, 'such as poverty, underdevelopment, insecurity ... and other mechanisms of marginalization and exclusion' (Van Baar, 2019, 163). Repressief handelen wordt dus snel redelijk en is daarmee inherent aan dit antibeleid. Het gevaar schuilt er vooral in dat het bestrijden van 'kwalijke dingen' overlapt met minderheidsspecifiek beleid, en dat institutioneel antiziganisme daarmee mogelijk ook kan veranderen in 'redelijk' antibeleid.

Met betrekking tot Roma en woonwagenbewoners concentreren de 'kwalijke dingen' zich meestal in geplande en gesegregeerde buurten of woonwagenlocaties. De aanpak ervan wordt als onvermijdelijk bestempeld. De van bovenaf opgelegde assimilatie- of integratieplannen (of het 'onredelijke' antiziganisme) worden daarentegen niet langer als ethisch of economisch haalbaar beschouwd (Picker, Greenfields & Smith, 2015; Picket & Pasquetti, 2015). Belangrijker nog is dat deze geïdentificeerde 'kwalijke dingen' binnen geracialiseerde gemeenschappen door gemeentebesturen worden geormerkt als 'kwesties van openbaar belang' (vergelijk Swyngedouw & Wilson, 2014 over geracialiseerde groepen) en daarmee steeds meer het terrein worden van technocraten. De roep om bijvoorbeeld de niet-sedentaire woonculturen (en bijbehorende ruimtes) te behouden of te investeren in sociale programma's wordt genegeerd in deze gedepolitiseerde configuratie, die in wezen neerkomt op een afwijzing van hun rechten (vergelijk Walters, 2008; Moodie & Rofel, 2020).

Dat 'kwalijke dingen' een aanvaardbaar etiket is om op door Roma en woonwagenbewoners bewoonde ruimtes te plakken, en dat het etiket expliciet wordt gereproduceerd in beleidsdiscoursen, is natuurlijk veelzeggend (Van Baar, 2014; Vincze, 2014; Kóczé & Rövid, 2017; Picker, 2017). Maar wat interessanter is voor dit artikel, is dat in de huidige gedepolitiseerde context handhaving en toezicht nog steeds

onder de verantwoordelijkheid van gekozen functionarissen vallen, maar inspanningen voor een rechtvaardig woonsysteem en inclusie minder. Wanneer het aankomt op uitsluiting van Roma en woonwagengebwoners, lijkt dit voornamelijk het werkkterrein te zijn geworden van internationale organisaties en non-gouvernementele organisaties (ngo's) die zich niet of nauwelijks democratisch hoeven te verantwoorden (Moodie & Rofel, 2020, 236). Ngo's, internationale organisaties en andere actoren uit het maatschappelijk middenveld worden dus opgezadeld met de aanzienlijke taak om toezicht te houden op de wandaden tegen uitsluiting van woonwagengebwoners en andere Romagroepen (Van Baar, 2014, 2019; Picker, 2017). Hierbij wil ik overigens niet het werk van geëngageerde vrijwilligers, activisten en lobbyisten delegitimeren, maar juist de kwetsbare positie van Roma- en woonwagengroepen benadrukken wanneer hun rechten in toenemende mate enkel door niet-gouvernementele actoren worden gecontroleerd.

De structurele uitsluiting van de wensen en eisen van Nederlandse woonwagengebwoners met betrekking tot hun specifieke woonvorm en -cultuur kan ook geïnterpreteerd worden als een nieuwe fase in de depolitisering van woonwageningenpolitiek. Dit is een fase waarin het *politieke* sterk wordt ingeperkt en wordt vervangen door stemmen uit het maatschappelijke middenveld (Picker, 2017). Politiek wordt in plaats daarvan steeds meer gevormd door technocratische input (waardoor het 'wordt geïsoleerd van democratische eisen', Brown, 2020, 58). Voortbouwend op deze inzichten zal ik nu kort ingaan op de periode na de afschaffing van de Tweede Woonwagenwet (1999), toen de standplaats- en woonwagengebouw werd gedecentraliseerd en in grote mate geschrapt als overheidstaak.

Sinds 1999 is de 'onafhankelijke' expertise (dat wil zeggen de verstikkende consensus) over woonwagens (en de daarmee samenhangende 'kwalijke dingen') versterkt, terwijl het *politieke* – onder andere de onenigheid onder Roma- en woonwagengroepen en politieke oppositie – juist in toenemende mate is gedelegeitmeerd. De basis werd gelegd in het begin van de jaren negentig, toen de rijksoverheid het integratiebeleid van de voorafgaande decennia als een kostbare mislukking beschouwde, vooral als het ging om gecentraliseerde onderwijsprogramma's en de bouw en het onderhoud van regionale woonwageningenlocaties.⁷ Er werd verder aangenomen dat ongeveer 90 procent van alle woonwagengebwoners van een uitkering leefde en dat het standplaatsentekort inmiddels was opgelopen tot ongeveer 2000. In plaats van de situatie aan te pakken nam het eerste Paarse kabinet⁸ (1994-1998) de drastische beslissing om de Tweede Woonwagenwet af te schaffen. Dit betekende dat woonwagengebwoners niet langer werden beschouwd als een (culturele) minderheid en dat woonwageningenpolitiek kon worden omgezet in een kwestie van lokaal, 'pragmatisch' en *zakelijk beleid*. De gedepolitiseerde orde zou dus voortaan beschafte marktoplossingen bieden aan deze groep. Remkes⁹ informeerde het parlement dat hij een voorstander was van woonwagen- en standplaatsbezit onder woonwagengebwoners; volgens hem heeft eigenwoningbezit 'een positieve invloed op verantwoordelijk burgerschap' (p. 2; vergelijk Ronald, 2008 voor de ideologie van eigenwoningbezit), en hij adviseerde gemeenten om een dergelijke optie aan te bieden in combinatie met effectieve en noodzakelijke handhavingsstrategieën.

Dominic Teodorescu

Gekoppeld aan deze decentralisatie bood het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) een richtinggevend beleidsdocument (2006) aan alle gemeenten aan over hoe locaties te ‘normaliseren’ – dat wil zeggen hoe om te gaan met ‘veiligheids-’ en ‘leefbaarheidsproblematiek’ oftewel ‘kwelijke dingen’. Dit document bevatte vijf beleidsrichtingen, waarvan er twee verduidelikten hoe het aantal standplaatsen te verminderen of volledig te verwijderen (dat wil zeggen het beruchte uitsterfbeleid). Naast dit document publiceerde VROM-Inspectie ook twee rapporten over criminaliteit en asociaal gedrag onder woonwagengewoners. Deze rapporten waren koren op de molen van veel politici, instanties en deskundigen die gealarmeerd waren en openlijk actie ondernamen tegen groot-schalige ‘vrijplaatsenproblematiek’ op standplaatsen (VROM-Inspectie, 2009). De problemen hadden meestal te maken met zwerfvuil, belastingontduiking, illegale bouw en drugslaboratoria. Deze rapporten beriepen zich op wat Swyngedouw (2007) beschrijft als een performatieve ‘hachelijke situatie’. De performatieve aard zit in het verloop van gebeurtenissen nadat een focus komt te liggen op negatieve en stigmatiserende beeldvorming. Wat vaak volgt is dat beleid zich plooit naar deze beeldvorming. Anders gezegd, het discours rond woonwagens produceerde een negatief imago en, in het verlengde, pleitten politici en bestuurders voor harde interventies. Als zodanig zijn deze rapporten instrumenteel gebleken voor het rechtvaardigen van hard optreden tegen ‘kwelijke dingen’ rond woonwagenlocaties en het verwijderen van staanplaatsen en het herinrichten van woonwagenlocaties. Na het toonaangevende beleidsrapport van VROM uit 2006 is het aantal standplaatsen afgenomen met ongeveer 1000. Daarnaast zijn veel standplaatsen heringericht tot – in de ogen van diezelfde politici en bestuurders – ‘beschaafde’ *woonwagenhuisen*. De werkelijke afname van het aantal woonwagens ligt daarom aanzienlijk hoger (Blaakman e.a., 2017).

Het *politieke* kon echter niet volledig worden genegeerd en er ontstond druk vanuit lokale en landelijke woonwagenverenigingen en vervolgens vanuit het maatschappelijk middenveld en mensenrechtenorganisaties (Wagenaar & Rodenberg, 2021). Tussen 2014 en 2017 concludeerden organisaties als de Nationale ombudsman, het College voor de Rechten van de Mens (CRM), Public Interest Litigation Project, het Europees Hof en de Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie dat het normalisatiebeleid de Nederlandse woonwagenpolitiek heeft getransformeerd in een repressief model dat zich vooral richt op het aanpakken van de ‘vrijplaatsenproblematiek’. ‘Redelijk’ antibeleid was volgens deze actoren niet langer voldoende om het repressieve beleid te rechtvaardigen. Dezelfde rapporten ageerden ook tegen de discriminerende vertogen rond woonwagenlocaties als zijnde toevluchts-oorden voor criminelen, ‘bijstandstrekken’ en belastingontduikers.

De eisen van woonwagengewoners voor de aanleg van nieuwe standplaatsen werden juist als onrealistisch geacht of in strijd met de plaatselijke huisvestingsverordeningen en bestemmingsplannen. Bovendien besteedden veel gemeenten het onderhoud en de handhaving van het repressieve woonwagenbeleid uit aan nieuw opgerichte tussenbureaus of intermediairs. Veelzeggend was de naam van een van

het eerste gespecialiseerde tussenbureau: Metargus, oftewel ‘met argus’-ogen, wat de waakzaamheid benadrukt die *blijkbaar* nodig is om met deze groep om te gaan.

Het uiteindelijke verzet zorgde er wel voor dat woonwageningenbeleid in het vorige decennium weer op de politieke agenda kwam. Dergelijk grassroots activisme is zeker geen nieuw fenomeen. Het verzet van Roma en woonwageningenbewoners in andere Europese contexten is al uitvoerig beschreven door andere onderzoekers (zie onder andere Clave-Mercier & Olivera, 2018; Lancione, 2020; Maestri, 2017a; Teodorescu, 2020). De regering heeft uiteindelijk in 2018 een besluit genomen over het aannemen van een nieuw kader. Het bevestigde dat het normalisatie- en uitsterf-beleid discriminerend was en dat woonwageningenbewoners die een standplaats zochten er (overeenkomstig artikel 8 EVRM) binnen ‘redelijke termijn’ recht op hadden. Volgens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) moet een lidstaat het privé- en gezinsleven en de woonvorm respecteren. Hierop rust dus een ‘positieve plicht’ om woonwageningenculturen van Roma, Reizigers en andere woonwageningenbewoners te beschermen en te vergemakkelijken. De nationale staat weigerde echter wel om doelen te stellen en verantwoording af te leggen (op nationaal niveau). De cruciale vraag is of dit moment dan ook kan worden beschouwd als een politieke breuk met de gedepolitiseerde woonwageningenpolitiek, of juist als een vervolgfase waarin daadwerkelijke inclusie en het genot van de woonwageningencultuur verder worden tegengewerkt.

In wat volgt ga ik het Nijmeegse woonwageningenbeleid van na 1999 uiteenzetten en aantonen hoe repressief en discriminerend woonwageningenbeleid daar is gedepolitiseerd en welke pogingen er zijn ondernomen om het recht om in een woonwageningen te wonen *opnieuw* te politiseren. Ik presenteer drie fasen van de gedepolitiseerde benadering van woonwageningenpolitiek, waarin veiligheids- en financiële overwegingen zwaarder wegen dan het recht om te genieten van een specifieke wooncultuur, die in Nederland al meer dan een eeuw bestaat.

Onderzoek naar woonwageningenpolitiek: een gesitueerde studie van Nijmegen

De hierboven beschreven zaken zijn gegeneraliseerd, maar hun uitwerking is altijd contextgebonden (Lancione, 2022, 1142). In het volgende (empirische) deel zal ik deze gesitueerde uitwerking verduidelijken door mijn onderzoek naar Nijmeegse woonwageningenpolitiek uiteen te zetten. Ik doe dit door het te belichten vanuit nationale ontwikkelingen en de eerdere systemische analyse van gedepolitiseerd bestuur (Callison & Manfredi, 2020). Net als veel andere locaties in Nederland liggen de Nijmeegse locaties aan de randen van de bebouwde kom. Met name de grotere regionale woonwageningenlocaties werden vroeger langs snelwegknooppunten of stortplaatsen aangelegd (Van Baar, 2021). Van de in totaal 80 standplaatsen en 27 woonwageningenhuizen in Nijmegen bevinden zich 62 standplaatsen en 20 woonwageningenhuizen op Teersdijk (zie figuur 1). De woonwageningenhuizen mogen alleen bewoond worden door mensen van binnen de ‘doelgroep’ (dat wil zeggen Roma/Sinti of woonwageningenbewoners). Desondanks erkent menig woonwageningenbewoner deze woon-

Dominic Teodorescu

wagenhuizen niet als ‘traditionele’ woningvorm. Sinds de jaren negentig zijn er geen nieuwe standplaatsen toegevoegd aan de Nijmeegse standplaatsenvoorraad.

Het artikel is gebaseerd op veldwerk dat is uitgevoerd tussen oktober 2021 en augustus 2022. Hierbij heb ik drie methoden gebruikt: semigestructureerde interviews, documentenanalyse en observaties. Door middel van elf semigestructureerde interviews heb ik inzicht gekregen in hoe nieuw beleid is geformuleerd en hoe problemen met betrekking tot tekorten aan standplaatsen en het verlies van een wooncultuur worden geïdentificeerd en aangepakt. De groep geïnterviewden bestond uit een wethouder, drie huidige ambtenaren en één voormalige ambtenaar, vier huidige raadsleden en één voormalig raadslid en de voorzitter van de lokale belangenvereniging van woonwagengebouwen (Peter Vos, zelf Reiziger). Naast deze interviews heb ik meerdere telefoongesprekken gevoerd met de heer Vos. Ook heb ik op Teersdijk meerdere inwoners geïnterviewd, maar die gegevens analyseer ik elders (Teodorescu, aanstaande publicatie; Teodorescu, De Vries & Van Kan, 2024). Verder heb ik een informatieavond bezocht over toekomstige uitbreidingsplannen voor de locatie Teersdijk. Sommige geïnterviewden zijn op verzoek geanonimiseerd.

Door middel van een documentenanalyse heb ik 48 openbare documenten opgezocht en geanalyseerd uit het online archief van de Nijmeegse gemeenteraad. Deze bevatten raadsvragen, antwoorden van de burgemeester en wethouders, transcripties van raadsvergaderingen, wetsvoorstellen, resoluties en ontwikkelingsplannen voor de locatie. Daarnaast werden ook krantenartikelen, YouTube-posts en verklaringen van de lokale belangengroep geanalyseerd. Dit hielp me om de standpunten van de betrokken actoren in kaart te brengen, evenals de (technocratische) argumenten tegen uitbreidingen van de locatie. Er is hierbij gebruikgemaakt van inhouds- en argumentatieanalyse.

Figuur 1 *Plattegrond van woonwagenlocatie Teersdijk, Nijmegen (bron: auteur)*
Camp site Teersdijk, Nijmegen



Nijmeegse consensus over chronisch tekort aan standplaatsen

Het standplaatsentekort onder de Nijmeegse woonwagenbewoners is momenteel opgelopen tot bijna 100 procent van de bestaande voorraad (Tiekstra en Venema, 2020). Dit is het gevolg van de bouwstop die al zo'n drie decennia duurt. In dit empirische deel wordt geanalyseerd hoe Nijmegen zijn repressieve en rigide woonwagenbeleid heeft gerechtvaardigd en volgehouden.

De meeste standplaatszoekenden zijn inwonende volwassenen en voormalige woonwagenbewoners of zogenaamde *spijtoptanten*.¹⁰ Om te begrijpen waarom de toenemende woningnood sinds 1999 alleen maar erger is geworden, identificeer ik drie fasen: (1) de hatelijke uitsluiting van woonwagenbewoners, (2) de aarzelende inkeer, en (3) de herdefiniëring van het redelijke.

Eerste fase (1999-2017): gedepolitiseerd woonwagenbestuur en de hatelijke uitsluiting van woonwagenbewoners

Vrijwel direct na de afschaffing van de Tweede Woonwagenwet werd Teersdijk aangewezen als een gebied van 'bijzondere gemeentelijke aandacht'. De focus zou liggen op meer toezicht en ordehandhaving, omdat alleen een 'zerotolerancehouding' kon zorgen voor 'normalisering', zodat het gebied een 'normaal aandachtsgebied [wordt] zoals dat geldt voor andere wijken in de stad'.¹¹ Deze (antipolitieke) houding – die zich, zoals Van Baar (2019) zou stellen, richtte op 'kwalijke dingen' – stond in schril contrast met de periode van vóór 1999, toen er nog nationale fondsen werden toegewezen aan verschillende gemeenschaps- en educatieve activiteiten en onderhoud. Peter Vos, de voorzitter van de lokale woonwagenvereniging, herinnert zich deze wending nog levendig (interview, 2021):

Dominic Teodorescu

‘Vroeger deden ze meer voor ons. Er waren *opbouwwerkers* die ons steunden. Er was geld voor ons gemeenschapshuis en kerk, we konden culturele activiteiten organiseren, ook voor onze kinderen. Die opbouwwerkers gingen zelfs met ons mee naar middelbare scholen of instanties om ons te begeleiden en te steunen.’

Nijmegen liet er geen gras over groeien en presenteerde zijn normalisatieprogramma zes jaar voordat VROM zijn richtlijnen voor het woonwagengebied publiceerde. Nijmegen liet VROM en de provincie Gelderland weten dat het woonwagengebied verkleind (lees: *afgebroken*) en heringericht (lees: *genormaliseerd*) moest worden en vroeg beide instanties om subsidie. Het uitgangspunt van dit programma was dat dit de leefbaarheid van het gebied en de sociaaleconomische positie van de woonwagebewoners zou verbeteren. Of dit ook was wat de woonwagebewoners zelf wilden, werd genegeerd. Dit benadrukt de depolitisering van het woonwagengebied en de woonwagenuisvesting, omdat het recht op huisvesting nu veel breder werd geïnterpreteerd en niet meer door een culturele lens; *reguliere* huisvesting elders aanbieden was na 1999 geoorloofd. Wel moest de gemeente Nijmegen deze uitzonderlijke ingrepen rechtvaardigen door de ‘afwijking’ van deze groep aan te tonen (vergelijk Uitermark e.a., 2017). Leefbaarheid, veiligheid en economische indicatoren werden hierbij ingezet om zo de ‘kwalijke dingen’ rond de woonwagenlocaties te kunnen aantonen. VROM accepteerde het plan en maakte datzelfde jaar, zoals gevraagd, 4 miljoen gulden (1,8 miljoen euro) over op de gemeentelijke bankrekening. In de jaren erna voegden de provincie en de gemeente 2 miljoen euro aan dit bedrag toe.¹² Als rekening werd gehouden met de lokale eisen, zou de ongeveer 4 miljoen euro waarschijnlijk zijn besteed aan extra standplaatsen en aan culturele, educatieve en werkgelegenheidsprogramma’s. Dergelijke eisen werden echter geïnterpreteerd als radicaal en onhaalbaar, dus werden de doelen in plaats daarvan bepaald door experts en beleidsmakers.

Het eerste, kortstondige doel was de zogenaamde volledige ‘verstening’ van de woonwagenlocatie (oftewel vervanging van woonwagens voor stenen woonwagehuizen), maar dit bleek te duur. In plaats daarvan richtte de gemeente zich op de gedeeltelijke verstening en herinrichting van het gebied.¹³ Ze rechtvaardigde de uitzonderlijke maatregelen door het gebied als (1) brandgevaarlijk, (2) fysiek ontoegankelijk en (3) kansarm te bestempelen. In de periode die volgde, kwamen inspecteurs van de brandweer op Teersdijk en bevestigden dat Teersdijk brandgevaarlijk was. Herontwikkeling was noodzakelijk, en verschillende huishoudens werden gedwongen te verhuizen zodat er ‘brandgangen’ konden komen. Het proces verliep echter traag – niet in de laatste plaats vanwege het diepe wantrouwen van de gemeenschap, dat verder toenam nadat duidelijk werd dat de beelden van de brandweer ook door de politie en de dienst Sociale Zaken werden geanalyseerd om fraude en illegale activiteiten op te sporen. Om de herontwikkeling te versnellen besloot de gemeente een gespecialiseerd adviesbureau in de arm te nemen, zoals in veel andere gemeenten was gebeurd. De ingehuurd persoon, Jeroen Kemna (interview, 2021), herinnert zich deze periode als volgt:

‘De gemeente had veel smerige dingen gedaan (...) onder valse voorwendselen hadden ze de brandweer ter plaatse gestuurd (...) [T]egelijkertijd namen ambtenaren foto’s, sociaal rechercheurs, etc., en daarna zijn velen omwille van fraude opgepakt. Nou, je snapt wel, geen hond durfde meer op Teersdijk te komen. Dus toen benaderden ze mij.’

De heer Kemna slaagde erin woonwageningbewoners van Teersdijk te ‘paaen’ door voldoende nieuwe woningen in het vooruitzicht te stellen: in ruil voor het brandveiligheids- en herinrichtingsplan konden alle 82 huishoudens op het terrein blijven en zouden er geen ‘integrale’ of gecoördineerde acties¹⁴ meer plaatsvinden zolang hij actief was. De plannen voor de herontwikkeling van het terrein werden slechts één keer met de bewoners gedeeld, in 2007. Documenten, krantenartikelen en interviews met de heer Vos maken duidelijk dat velen tegen de bouw van woonwageninghuizen waren.¹⁵ De toenmalige wethouder Bert Velthuis erkent dit, maar benadrukt dat de woonwageninggemeenschap geen prioriteit was voor het toenmalige stadsbestuur (interview, 2022):

‘Behalve dat ze [de woonwageningbewoners] tegen stenen huizen waren, wilden ze ook dat we standplaatstekorten zouden aanpakken. Die ongeveer 20 huizen die we gepland hadden in plaats van de verwijderde woonwagens waren niet genoeg en, in hun ogen, niet in overeenstemming met hun wooncultuur (...) Maar dit domein [d.w.z. woonwageningbouw en -beheer] wordt opgeëist door [dienst] veiligheid, ook al was ik het daar vanaf het begin niet mee eens (...) en zelfs wij [wethouders] hebben nauwelijks inzage gehad in politie- en veiligheidsgegevens, noch hoefden zij zich te uiten over wat er exact aan de hand was (...) Er was geen rechtvaardiging [voor het verzet tegen uitbreidingen] en we moesten de uitleg maar accepteren.’

Het feit dat de gemeente deze herontwikkeling doordrukte *alsof* onenigheid onder woonwageningbewoners (en bezorgdheid onder sommige politici) ‘onredelijk’ was (Derickson, 2017), benadrukt dus de gedepolitiseerde context. Dit werd vooral duidelijk toen verschillende huishoudens besloten te blijven zitten in plaats van te verhuizen naar de geplande woonwageninghuizen. De gemeente reageerde door juridische stappen te ondernemen en zelfs een privédetective in te schakelen die als taak had om mogelijke illegale activiteiten van de huishoudens die uitgezet moesten worden in de gaten te houden. Wat opmerkelijk blijft, is de relatief gelaten houding van de raadsleden tijdens deze extreme inbreuken op eerbiediging van de woonwageningcultuur. Illegaal gebruik van fotomateriaal, ongewenste vervanging van woonwagens en detectivepraktijken werden slechts kort en oppervlakkig aan de orde gesteld. In 2012 stelden de fracties van D66 en GroenLinks de inzet van privédetectives specifiek ter discussie in de gemeenteraad. In reactie hierop voerde het college aan dat het bespioneren van verdachte personen ook elders in het land een gebruikelijke praktijk is en dat het werd uitgevoerd door een bedrijf met een vergunning. De technocratische aanpak werd benadrukt doordat de gemeente in dezelfde schriftelijke reactie stelde dat al deze buitengewone interventies werden ingegeven door de wens om de ‘feitelijke’ woonsituatie te verbeteren.¹⁶ In de brief

Dominic Teodorescu

aan de raad specificeert burgemeester Dijkstra niet wat met ‘feiten’ of ‘feitelijkheden’ bedoeld wordt.

De fysieke herinrichting (zie figuur 2) werd afgerond in 2011 en werd gevolgd door de ‘normaliseringsfase’. De ‘feitelijkheden’ waren opnieuw bepalend voor het repressieve beleid. Teersdijk werd, afgaand op ‘feitelijkheden’ als vastgoedwaarden, gemiddelde buurttevredenheid en anekdotische input van politie en andere deskundigen, geormerkt als een ‘gebied met een lage status’. Om het gebied te normaliseren werden Teersdijk en de aangrenzende wijk Tolhuis aangewezen als ‘Rotterdamwetgebied’. Deze wet staat officieel bekend als de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek en is sinds 2005 van kracht. Officieel was de wet bedoeld om achterstandswijken te verbeteren en radicalisering, armoede en criminaliteit tegen te gaan. Dit is aantoonbaar een voorbeeld van antibeleid, omdat het specifieke gebieden probeert te beschermen tegen ‘kwelijke dingen’. Toch wordt de wet ook beschouwd als een vergaande maatregel, omdat zij het grondwettelijke recht op vrijheid van vestiging inperkt (Uitermark e.a., 2017; Van Gent, Hochstenbach & Uitermark, 2018). De wet is bedoeld om sociale menging te stimuleren en kan door gemeenten worden ingeroepen om nieuwe huurders te werven op basis van verschillende criteria. Hoewel de criteria in de loop van de tijd veranderden, richtte de wet zich voornamelijk op werklozen, nieuwe inwoners (minder dan zes opeenvolgende jaren woonachtig in de gemeente) en mensen met een strafblad. Vanaf de invoering heeft de wet veel kritiek gekregen, en Van Gent e.a. (2018) concludeerden dat de wet geen of slechts een zeer bescheiden effect heeft gehad op de leefbaarheid in de aangewezen gebieden.

De toepassing van de wet in Nijmegen was, op zijn zachtst gezegd, rommelig verlopen. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken Stef Blok (VVD) berispte de gemeente omdat ze de Rotterdamwet de facto al sinds 2003 toepaste (toen het wetsvoorstel nog niet eens door het parlement was). Nijmegen was al bezig met het screenen van potentiële nieuwe woonwagengebieden op basis van inkomen en politieke gegevens. Minister Blok gaf de gemeente niet de opdracht om deze onrechtmatige gang van zaken onmiddellijk te staken, maar om een verzoek in te dienen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken voor het toepassen van de Rotterdamwet op het desbetreffende gebied.¹⁷ De officiële aanvraag volgde,¹⁸ waarin Nijmegen de *bijzondere* problematiek van Teersdijk probeerde aan te tonen en, in het verlengde, hoe de *bijzondere* maatregelen de sociaaleconomische status van het gebied zouden verbeteren. Het ministerie keurde zowel de eerste (2014) als de tweede aanvraag (2017) goed, en daarmee het consensueel en data-gestuurd (oftewel *techno-managerial*) bestuur van dit gebied. Bovendien stond het de gemeente toe om uitbreidingsplannen uit te stellen zolang de Rotterdamwet van toepassing was.

Figuur 2 *‘Genormaliseerde’ Teersdijk (bron: auteur, maart 2022)*

De belangrijkste redenen die door de gemeente werden opgevoerd, waren de lage sociaaleconomische status van de woonwagenlocatie, ‘leefbaarheidsproblemen’ (bijvoorbeeld hennepsteelt, intimidatie van autoriteiten en witwaspraktijken) en ‘afwijkende leefpatronen’.¹⁹ De basis van deze veronderstellingen lag in zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren. De kwantitatieve indicatoren waren inderdaad hoger dan het gemeentelijk gemiddelde. Toch is het, zoals Uitermark e.a. (2017) ook aangeven, allesbehalve overtuigend en zelfs alarmerend dat sommige statistieken en anekdotes kunnen worden gebruikt om discretionaire macht te rechtvaardigen en om daarbij een bepaalde groep rechteloos te stellen. Nijmegen gebruikte drie indicatoren²⁰ in deze toetsing, namelijk de leefbaarheidsindex (6,8 uit 10 in Teersdijk ten opzichte van 7,6 in Nijmegen in 2013), de veiligheidsindex (24 procent voelde zich onveilig in Teersdijk ten opzichte van 18 procent in Nijmegen), en werkloosheidscijfers (9,1 procent in Teersdijk ten opzichte van 5,2 procent op stadsniveau). Hoewel de verschillen vrij klein zijn, waren de woonwageneigenaren vooral ontzet over de selectiviteit van de gemeente. Indicatoren die goed waren, bijvoorbeeld met betrekking tot mantelzorg of sociale cohesie, werden systematisch buiten beschouwing gelaten. Ook was de werkloosheid in de jaren na de kredietcrisis van 2008 inderdaad hoger, maar toch konden de meesten dankzij de onderlinge leningen de eindjes aan elkaar knopen (interview Vos, 2021).

Bovendien is het moeilijk om de doelstellingen van de wet, die een verbetering van veiligheid en leefbaarheid beoogde door meer sociaaleconomische mix, te rijmen

Dominic Teodorescu

met de situatie in Teersdijk. Door het landelijke en lokale tekort aan standplaatsen verhuisde er bijna niemand in of uit. Sterker, sociale menging is niet gewenst door de woonwagengemeenschap van Teersdijk, omdat het de lokale woonwagencultuur in gevaar brengt en leven in familieverband nagenoeg onmogelijk maakt. Ondanks deze bezwaren zijn de Nijmeegse burgemeester en ambtenaren van de verantwoordelijke afdeling nog steeds van mening dat de aanvraag met de grootste zorgvuldigheid is gedaan en dat het anekdotische bewijs zeker overtuigend was. Opmerkelijk is dat dit anekdotische bewijs nog altijd onder embargo is. Dat dit verzwijgen van de gegevens de lokale cultuur stigmatiseert en bedreigt, werd tegengesproken door een van de betrokken ambtenaren (interview, 2022):

‘Kijk, die aanvraag was ontvankelijk verklaard en echt gebaseerd op politieke gegevens. Daaruit bleek dat het gebied aanzienlijk criminelere en kwetsbaarder was dan andere gebieden. Dus dan denk ik: zijn we [ze] aan het framen? Het zijn gegevens! En ja, natuurlijk, het zijn gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden en daar mag je kritiek op hebben.’

Gegevens en input van deskundigen maakten dus een repressieve politiek mogelijk, en door de onwrikbare beweringen, verhaallijnen en selectieve focus op leefbaarheid waren andere opties bij voorbaat uitgesloten (Uitermark e.a., 2017; Nethercote, 2022). Deze technocratische benadering bereikte ten minste twee dingen: ten eerste kon de gemeente het terrein herontwikkelen en elke potentiële nieuwe huurder screenen,²¹ en ten tweede werden door de Rotterdamwet discussies over locatie-uitbreidingen in of rond Teersdijk opgeschort. De gedepolitiseerde aanpak bood dus ruimte voor antibeleid (dat wil zeggen de Rotterdamwet) en om harde maatregelen en een specifieke (en problematische) focus op de woonwagebewoners te rechtvaardigen. De verschillende beleidsmaatregelen zouden redelijk zijn omdat ze bijvoorbeeld brandgevaar, criminaliteit of overlast aanpakten. Maar in werkelijkheid was de toepassing juist rommelig en de motivatie was zwak of ontbrak volledig.

Tweede fase (2018-2021): opkomende controverse en aarzelend berouw

Met de invoering van het nieuwe woonwagenebeleidskader werd Nijmegen mogelijk gedwongen om zijn sterk gedepolitiseerde woonwagenebeleid te herzien. Toch stuurde burgemeester Hubert Bruls datzelfde jaar een brief naar de gemeenteraad²² waarin hij stelde dat het nieuwe kader geen invloed had op de huidige uitvoering van de Rotterdamwet en dat de gemeente niet wettelijk verplicht was om nieuwe standplaatsen te bouwen. De houding van het stadsbestuur was dus defensief geworden. Het stadsbestuur gaf hiervoor twee argumenten. Ten eerste was volgens gemeente Nijmegen in het nieuwe beleidskader niet vastgelegd dat zij verplicht is om specifiek huisvestingsbeleid te maken voor een minderheid (*doelgroep*) – dit zou bijvoorbeeld ook door een buurgemeente gedaan kunnen worden. Ten tweede stelde Nijmegen dat veiligheid en leefbaarheid zwaarder wegen dan het naleven van artikel 8 EVRM. Dit is opmerkelijk, aangezien zowel de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) als de Nationale ombudsman aangeeft dat alle overheden, ook de lokale, artikel 8 EVRM en in het bijzonder de relevante jurisprudentie met

betrekking tot huisvestingsculturen van Roma en woonwageningenbewoners in acht moeten nemen. In de jurisprudentie is vastgesteld dat een overheid voldoende standplaatsen en woonwagens van goede kwaliteit moet garanderen (Blaakman e.a., 2017; VNG, 2021). De burgemeester gaf verder aan dat de locatie in de loop van de tijd verder zou 'normaliseren' als gevolg van de Rotterdamwet, maar dat toekomstige uitbreiding al deze inspanningen teniet zou doen. Duidelijke data die de 'normalisatie' en verbeterde leefbaarheid ondersteunden, ontbraken, maar de gemeente volhardde in haar zerotoleranceaanpak. Desalniettemin twijfelde een groeiend aantal raadsleden inmiddels over de gemeentelijke aanpak. Voormalig PvdA-raadslid Arzbach herinnerde zich deze standvastigheid als volgt:

'De voortzetting van het anti-woonwageningenbeleid en de Rotterdamwet werd op de een of andere manier als een *voldongen feit* gepresenteerd. Zeker, er waren enkele illegale praktijken op de locaties (...) maar die moesten aangepakt worden door de verantwoordelijke autoriteiten. Voor zover ik het begreep, waren er na al die jaren [van normalisatie en de Rotterdamwet] slechts twee probleemhuishoudens geïdentificeerd [en aangepakt]. Beperk je dan de rechten en uitbreidingsplannen van mensen voor slechts die twee gezinnen? Dat is buiten alle proporties en stigmatiserend!'

De heer Vos legde uit dat protesteren vóór 2018 voelde als 'aan een dood paard trekken', maar dat het nieuwe beleidskader de zaken in positieve zin beïnvloedde – ook al beweerde het college iets anders. Ten eerste konden raadsleden die zich eerder al ongemakkelijk voelden bij de lokale woonwageningenpolitiek, maar zich onthielden van een discussie over de zaak, nu wijzen op de dubieuze gronden waarop Nijmegen het nieuwe landelijke kader afwees. Ten tweede begon het maatschappelijk middenveld de Nijmeegse woonwageningenpolitiek onder de loop te nemen.

In 2019 diende de woonwageningenbelangenvereniging van de heer Vos een klacht in bij het CRM. Datzelfde jaar oordeelde het CRM²³ in het voordeel van de belangenvereniging en stelde dat de Nijmeegse beslissing om het tekort aan standplaatsen niet te monitoren in strijd was met het nieuwe kader en zelfs discriminerend was. Uitspraken van het CRM zijn niet wettelijk bindend, maar worden desondanks in een meerderheid van de gevallen geaccepteerd door betrokken partijen. Bovendien illustreert dit vonnis de voortschrijdende depolitisering, aangezien de heer Vos gedwongen was zich tot het maatschappelijk middenveld te wenden om een autoriteit te berispen voor het niet naleven van haar verantwoordingsplicht. De harde lijn van het college zwakte ietwat af, niet in de laatste plaats omdat lokale politieke fracties de druk opvoerden na deze uitspraak. GroenLinks-raadslid Marieke Smit (interview, 2022) gaf aan dat ze in deze periode benaderd waren door de woonwageningenvereniging:

'Direct na het CRM-vonnis nam de vereniging van Peter Vos contact met ons op, waarna we samen met collega's van andere fracties besloten de locatie te bezoeken. Voor die tijd had ik geen kennis van deze gemeenschap, hun cultuur

Dominic Teodorescu

en het gemeentelijk beleid. Toen kwam ik te weten dat ze uitbreidingen nodig hadden en wilden samenleven.’

Datzelfde jaar diende Smit, samen met andere lokale fracties, een motie in die opriep tot een *behoefteonderzoek* en een snelle beoordeling van mogelijke nieuwe locaties. Toch werd uitbreiding op of rond Teersdijk bij voorbaat uitgesloten, omdat de Rotterdamwet van kracht was en uitbreiding van een ‘sociaaleconomisch zwak gebied’ niet toestond. Het behoeftenonderzoek²⁴ concludeerde dat er in Nijmegen ten minste 93 woonwagenbewoners op een standplaats wachtten. Van deze groep waren er 23 volwassen thuiswonende kinderen, en de gemeenteraad droeg het stadsbestuur op om ten minste 25 standplaatsen voor deze groep te bouwen. De snelle herziening van het woonwagenbeleid die volgde in 2021 (Nijmegen, 2021) was niet bedoeld om in de totale behoefte te voorzien, maar in die van 25 huishoudens. De resultaten van deze evaluatie waren ontvondend, omdat de identificatie van de drie potentiële locaties een nimby-reactie uitlokte. Zo verschoof de techno-managerial consensus van veiligheid en leefbaarheid naar een consensus waarin ruimtelijke beperkingen en draagvlakkwesies werden gebruikt om het uitsel van toekomstige uitbreidingen te rechtvaardigen.

Desalniettemin hebben de woonwagenbewoners van Nijmegen volgens het nieuwe kader krachtige strategieën en capaciteiten opgebouwd om verschillende actoren te betrekken die voorheen grotendeels onwetend waren over de situatie. Hoewel het belangrijk is om te benadrukken dat er altijd weerstand is geweest binnen de woonwagengemeenschap, werden ze succesvoller in het verwoorden van hun eisen aan verschillende actoren. Daarmee beïnvloedden ze de *politiek* door actief te worden in het *politieke* proces. Ze hebben hun wettelijke rechten (bijvoorbeeld artikel 8 EVRM) in stelling gebracht om het lopende antileid aan te vechten en perspectief te eisen van lokale volksvertegenwoordigers en het bestuur. Met deze aanpak konden woonwagenbewoners ook aan het licht brengen hoe de gemeente volhardde in haar antileid en hoe het woonwagenbeleid evolueerde van ‘redelijk’ naar het openlijk schenden van artikel 8 EVRM en het schaamteloos verwerpen van het nieuwe nationale beleidskader.

Derde fase (vanaf 2022): de herdefiniëring van de redelijke

De eerste tekenen van herpolitiserings kristalliseerden zich uit toen de raad besloot om het stadsbestuur te dwingen de Rotterdamwet in te trekken en opdracht te geven voor de bouw van nieuwe standplaatsen naast woonwagenlocatie Teersdijk. In dit proces waren de meeste raadsleden het erover eens dat de Rotterdamwet de groep stigmatiseerde en de gemeente vertraagde om aan haar mensenrechtenverplichtingen te voldoen (artikel 8 EVRM). In november 2021 stemde de raad de Rotterdamwet weg en begin 2022 herhaalde de raad de wens om een plek te vinden voor ten minste 25 nieuwe standplaatsen – idealiter dus in of rond Teersdijk. Na twee decennia, waarin het terrein genormaliseerd, heringericht en deels is ‘versteend’, was de conclusie dus dat de enige overgebleven haalbare optie de uitbreiding van Teersdijk was.

Na deze grote ommezwaai nodigde de gemeente de Nijmeegse woonwagengemeenschap uit voor een informatiesessie waarin het publiek werd bijgepraat over de mogelijke uitbreiding en de planning. Tijdens deze sessie, die plaatsvond in mei 2022, probeerde de projectmanager uit te leggen dat de bouw niet voor 2023 kon beginnen vanwege een milieueffectrapportage. Het publiek was hier niet van onder de indruk en herinnerde de projectmanager eraan dat de bodemverontreiniging op deze voormalige sloopwerf al in 2005 was onderzocht (Masterplan Teersdijk), waaruit bleek dat toekomstige ontwikkelingen op deze locatie doorgang konden vinden. In december 2022 liet de gemeente weten dat er inderdaad 30 nieuwe locaties zouden worden gebouwd op de voormalige sloopwerf.²⁵ Toch gaf dezelfde projectmanager in de brief ook aan dat de politie om advies was gevraagd. De politie zou aan de projectmanager verklaard hebben dat ‘door de uitbreiding van Teersdijk toekomstig optreden bemoeilijkt zal worden’ (p. 5). Naast deze wantrouwende houding, waarin de sociale en criminele uitdagingen benadrukt blijven worden, blijft ook het relatief grote oppervlak van woonwagens herhaald worden (een standplaats is ongeveer anderhalf keer zo groot als een perceel voor een rijtjeshuis). In verschillende interviews stelden ambtenaren dat het tekort aan standplaatsen ook moet worden gezien in het licht van de voorkeur van woonwagengebwoners voor een dure en ingewikkelde woonvorm, wat de voortdurende weerstand tegen het mensenrechtelijk kader en de woonwensen van de eigen Nijmeegse woonwagengemeenschap zou moeten verklaren.

Vanuit een meer cynisch perspectief kan gesteld worden dat zich een *uitstelbeleid* aftekent. Het voorstel van de gemeente kan worden geïnterpreteerd als een minimale concessie aan de gemeenschap (en geïmplementeerd in het traagst mogelijke tempo). Bovendien werd het gebied waar Teersdijk zou kunnen uitbreiden, drastisch verkleind door nieuwe natuurgebieden (waar dassen zijn aangetroffen) en geplande bedrijventerreinen aan te wijzen. Alle andere locaties in Nijmegen waren al eerder uitgesloten nadat veel omwonenden van mogelijke uitbreidingslocaties hun bezwaar hadden gemaakt tegen de gebieden die uit een gemeentelijke ‘quickscan’ naar voren waren gekomen. In dit licht stelde Arzbach (interview, 2022) treffend dat de plotselinge wending in de lokale woonwageningenpolitiek de aandacht niet moet afleiden van de vragen die onbeantwoord zijn gebleven, met name het gebrek aan fel politiek debat over een echt inclusief voorstel:

‘Een motie tot een QuickScan of een intentieverklaring om 25 nieuwe standplaatsen aan te leggen kreeg een meerderheid in de raad, maar uiteindelijk worden de echt belangrijke moties, zoals bouwen op de Hippe Kip [boerderijen ten noorden van Teersdijk] of versneld beginnen aan inbreiding ten zuiden [van Teersdijk] weggestemd. Dan eindigt zo’n raadsvergadering zonder oplossingsrichting. Vervolgens zie je wel de fractieleiders naar de gangen snellen om nog wat bemoedigende woorden te vertellen richting Vos en de zijnen, om hen gerust te stellen dat ze naar andere oplossingen zullen streven.’

Toch zou je dit ook positief kunnen benaderen en, zoals Mouffe zou stellen, deze recente ontwikkelingen als een voorzichtige herleving van het agonistische debat

Dominic Teodorescu

zien: het *politieke* (bijvoorbeeld de protesten bij Teersdijk, het charismatische en betrokken activisme van de heer Vos en de afkeuring van de Nijmeegse woonwagopolitiek door het maatschappelijk middenveld) heeft de *politiek* verder gedwongen om het beleid dat ze tot nu toe heeft goedgekeurd kritisch te heroverwegen. In andere woorden: de nieuwe institutionele houding kan enerzijds worden gezien als een poging om een ruimtelijk conflict dat juridisch en publiekelijk onhoudbaar werd, te de-escaleren tegen de laagste politieke en financiële kosten. Maar het kan anderzijds ook uitgelegd worden als de terugkeer van het politieke, want wat we in Nijmegen zien is dat de protesten van woonwagbewoners het ongenoegen zichtbaar maken en politici dwingen om er iets aan te doen.

De dynamiek tussen de verschillende actoren heeft geleid tot ontwikkelingen die tot een paar jaar geleden nog ondenkbaar leken. Een uitgesloten en gediscrimineerde groep is in opstand gekomen, procedeert tegen alle onrecht en is van plan om haar eisen op te voeren zolang dat nodig is, en om zo deel uit te maken van een systeem dat haar geen onderdak bood. Bovendien is de groep Nijmeegse woonwagbewoners erin geslaagd om zich te verzetten tegen een stadsbestuur dat statistieken, speciale wetten en andere repressieve middelen gebruikt om discretionair beleid en acties te rechtvaardigen om zo de woonwagencultuur te controleren en zelfs te verminderen.

Conclusie

Dit artikel heeft onderzocht hoe het woonwagenbeleid depolitiseerde na de deconcentratie in 1999. Sindsdien spelen meningen van deskundigen, strategische keuzes en statistische gegevens een prominente rol in besluitvorming. Tegelijkertijd wordt het recht op huisvesting van woonwagbewoners in de meest enge zin geïnterpreteerd, waarbij culturele en wettelijke rechten lang zijn opgeschort. Door woonwagenlocaties als afwijkend en gevaarlijk te bestempelen pleitte de gemeente voor repressief beleid. Dit werd duidelijk in verschillende gevallen in Nijmegen, waarvan het herontwikkelingsplan en de invoering van de Rotterdamwet de meest veelzeggende waren. Het is echter goed te beseffen dat elders in het land nog veel ingrijpender beleid is gevoerd. In sommige gemeenten werden locaties volledig gesloten, terwijl in andere gemeenten alle vastgoedtransacties of bouwvergunningaanvragen aan een integriteitsonderzoek (of BIBOB-screening) werden onderworpen (volgens de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Voor andere burgers ligt de drempel meestal op € 250.000 of meer.

Met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag – Hoe is de institutionele rationaliteit ten opzichte van woonwagbewoners veranderd van ‘geleidelijke assimilatie’ naar repressie? – biedt dit artikel een gesitueerde periodisering van lokale gedepolitiseerde woonwagopolitiek. Deze lokale uitwerkingen hebben de woonwagencultuur ernstig aangetast. De periodisering biedt daarmee inzicht in hoe de staat een antiwoonwagenbeleid als redelijk kan rechtvaardigen. In Nijmegen hebben ambtenaren en bestuurders stigmatiserend en discriminerend beleid doorgedrukt door selectief gebruik te maken van gegevens en angstdiscoursen. Zelfs toen duide-

lijk werd dat de gemeente onbevoegd handelde, zoals in 2014 met de Rotterdamwet of recentelijk toen ze haar plicht om het tekort aan standplaatsen aan te pakken negeerde, zocht ze naar manieren om haar repressieve antibeleid te rechtvaardigen. De gemeente heeft het 'afwijkende' gebied zorgvuldig afgebakend, wat diende als een manier om 'beleid uit te voeren dat elders onaanvaardbaar of zelfs ondenkbaar blijft' (Uitermark e.a., 2017, 68).

De consequente en moedwillige onachtzaamheid van de gemeente Nijmegen in de afgelopen twee decennia heeft, in ieder geval tot 2020, een verdere 'terugtrekking van het politieke' (Swyngedouw, 2009) ingeluid. Ook vóór 1999 was de situatie niet ideaal, toen rijks- en gemeentelijke ambtenaren nog verantwoordelijk waren voor de bouw van voldoende standplaatsen en het welzijn van woonwageningenbewoners. Na 1999 werd echter snel duidelijk dat de gemeente zich hoofdzakelijk op veiligheidsmaatregelen ging richten en bestaande standplaatsen volledig zou negeren. Ondanks de kreten uit de gemeenschap keurden politici de technocratische en repressieve bestuursstijl goed. Dit zorgde er ook voor dat dissensus bijna twee decennia lang stevast werd uitgesloten uit het politieke debat.

Dit wil niet zeggen dat alleen een verregaande breuk met de huidige politiek de uitsluiting ongedaan kan maken. Er is inderdaad geen reden om a priori aan te nemen dat Roma- en woonwagengroepen na zulke omwenteling wel bevoorrechte subjecten zullen zijn. Verschillende grote politieke breuken bevestigen dit immers: Roma in Oost-Europa zijn bijvoorbeeld tijdens het staatsocialisme, na de val van de Muur en zelfs na EU-toetreding, slecht behandeld. Mouffe (2019) en Derickson (2017) hebben betoogd dat sociale strijd in plaats daarvan zich juist moet richten op de diepgaande antidemocratische en technocratische aard van postdemocratisch bestuur. Zoals zowel Purcell (2014) als Derickson (2017) stelt, is de huidige politieke orde altijd rijp voor breuken, zelfs zonder dramatische omwentelingen. 'Deze breuken doen zich voor wanneer het deel van degenen die geen deel uitmaken [*the part that has no part*] zichzelf zichtbaar maken, en zo, zelfs voor een kort moment, de leugen van de [heersende] orde zichtbaar maken' (Derickson, 2017, 45). Dit brengt me bij het tweede doel van het paper: uiteenzetten hoe Nijmeegse woonwageningenbewoners zich hebben verzet tegen het depolitiseringsproces en dit hebben verstoord.

Wat voor de woonwageningenbewoners van Nijmegen van vitaal belang was, was het herstel van de democratie als hegemoniale gemene deler en het toestaan van polemiserende (*agonistic*) confrontaties in de politieke arena's om hun stem te waarborgen. Dit artikel heeft een beschrijving gegeven van de agency van het politieke subject dat door de heer Vos en zijn mensen werd gevormd. Natuurlijk kun je je afvragen of de veranderingen in 2018 een breuk waren of een poging om een onhoudbare situatie te de-escaleren, maar dit, zoals ik in de hele tekst betoog, doet afbreuk aan de agency van de woonwageningenbewoners. Het voldoen aan slechts een derde van de totale vraag naar nieuwe standplaatsen is niet noodzakelijkerwijs bepalend voor de- of re-politisering. Re-politisering kan eerder worden begrepen als de lokale poging van de woonwageningenbewoners om van de Rotterdamwet af te komen en deel te nemen in democratische besluitvorming. Maar ook door politici en

Dominic Teodorescu

de media te informeren over hun ongenoegen en hun behoeften en eisen kenbaar te maken.

Het theoretische kader dat in dit artikel is gebruikt, heeft manieren aangereikt waarop institutioneel antiziganisme kan worden begrepen en getheoretiseerd in gedepolitiseerde contexten. Het benadrukt de ongekende ‘mogelijkheden’ die ontstaan wanneer ‘kwalijke dingen’ worden gemeten en geïnstrumentaliseerd om minderheidsspecifiek ‘antibeleid’ te rechtvaardigen als redelijke interventie. Een kritisch onderzoek naar antibeleid in relatie tot repressieve woonwageningenpolitiek (en institutioneel antiziganisme in het algemeen) is dus vereist (Van Baar, 2019). De bestudeerde casus laat echter ook zien dat woonwageningbewoners kunnen strijden voor hun ruimte en cultuur. In feite verduidelijkt dit artikel dat de woonwageningbewoners nooit zijn gestopt met protesteren, zelfs in tijden dat ze niet werden meegerekend en niet werden gehoord. Wat echter vooral relevant is in dit artikel, is de verschuiving in de manier waarop woonwageningbewoners zich bezighouden met verzet en politisering. Ze hebben geprobeerd om zowel eisen te stellen aan verschillende actoren om opgenomen te worden in het bestaande apparaat als er tegelijkertijd los van te blijven staan. De gesitueerde studie van dit proces laat zien, in ieder geval in Nijmegen, hoe deze woonwageningbewoners strategieën en capaciteiten hebben ontwikkeld om verschillende actoren te betrekken, eisen te formuleren (*het politieke*) en zo de druk te vergroten op de *politiek*. Of dit effectief is in de zin dat het de strijd van Nijmeegse woonwageningbewoners (en elders) opnieuw (en langduriger) politiseert, valt op korte termijn nog niet te zeggen; de houding van politici zal hierin doorslaggevend zijn. Maar zelfs als blijkt dat politici niet geneigd zijn om meer dan een minimum te bieden, is de geest al uit de fles. ‘We eisen een tweede Teersdijk’ is daarmee niet langer een kortstondige (en zelfs geen lokale) kreet; het is een signaal van een breed gedragen verlangen om concreet werk te maken van het tekort aan (landelijk inmiddels 5000) standplaatsen en niet langer te worden gestigmatiseerd.

Noten

- 1 Hoewel Roma volgens de brede definitie van de Raad van Europa (2012) ook Sinti, Reizigers en andere woonwageningbewoners omvatten, wijzen veel Nederlandse Sinti en woonwageningbewoners deze samenvoeging van de hand.
- 2 Ook Roma en Sinti woonwageningbewoners komen oorspronkelijk uit Nederland. Recenter Roma-migranten uit Oost-Europa behoren niet tot de woonwageninggemeenschappen en wonen ook niet op woonwageninglocaties.
- 3 Brief aan de Tweede Kamer, ref: 0000246372, nr. 5.
- 4 *De Telegraaf* van 13 oktober 1971, Woonwageningfamilies belegeren Soc. Zaken.
- 5 Brief aan de Tweede Kamer, ref: 27 400 XI en 24508, nr. 54.
- 6 De EU, de ECB en het IMF beslissen samen of een EU-lid met een begrotingstekort in aanmerking komt voor financiële steun.
- 7 *Staatsblad* 1998, ref: 459.
- 8 Bestaat uit de partijen PvdA, VVD en D66.

- 9 Brief aan de Tweede Kamer, ref: 28600-XI, nr. 9.
- 10 De wettelijke definitie is 'iemand die een eerder genomen besluit betreurt en de gevolgen ongedaan zou willen maken'; in werkelijkheid hadden de meeste voormalige woonwageningenbewoners geen andere keuze dan te verhuizen naar een stenen huis.
- 11 Beheerovereenkomst WWC Teersdijk (2009).
- 12 Masterplan Teersdijk (2005).
- 13 Idem.
- 14 De integrale aanpak is een eufemisme voor invallen door verschillende instanties, zoals de belastinginspectie, sociale diensten, milieudienst en openbare aanklagers.
- 15 Beheerovereenkomst WWC Teersdijk (2009).
- 16 Brief aan de raad (2012), ref: 12.0009446.
- 17 Brief aan de Eerste Kamer, ref: 33 797, F.
- 18 Op dat moment bestond het ministerie van VROM niet meer en viel het beleidsterrein huisvesting onder het ministerie van Binnenlandse Zaken.
- 19 Brief aan het ministerie van Binnenlandse Zaken, ref: RO10/17.0001634.
- 20 Ref: 33 797, F.
- 21 Slecht een persoon werd door de screening geweigerd om een standplaats te betrekken op basis van een verkeersboete in een andere gemeente.
- 22 Brief aan de raad (Nijmegen, 2018), kenmerk: *Standpunt woonwageningenbeleid*.
- 23 Uitspraak 2019-126.
- 24 Inventarisatie behoefte woonwageningenstandplaatsen, Tiekstra & Venema, 2020.
- 25 Brief aan de gemeenteraad (2022), ref: D221248247.

Literatuur

- Baar, H. van (2014). The emergence of a reasonable anti-Gypsyism in Europe. In: T. Agarín (red.), *When stereotype meets prejudice: Antiziganism in European societies*, New York: Columbia University Press, 27-44.
- Baar, H. van (2019). From 'Lagging Behind' to 'Being Beneath'? The De-developmentalization of Time and Social Order in Contemporary Europe. In: H. van Baar, A. Ivasiuc & R. Kreide (red.), *The Securitization of the Roma in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan, 159-182.
- Baar, H. van (2021). The production of irregular citizenship through mobile governmentalities: racism against Roma at the security-mobility nexus. *Mobilities*, 1-15.
- Bessone, M., Doytcheva, M., Duez, J.B., Girard, C., & Latour, S.G. de (2014). Integrating or segregating Roma migrants in France in the name of respect: A spatial analysis of the Villages D'Insertion. *Journal of Urban Affairs*, 36 (2): 182-196.
- Blaakman, M., Houwling, P., Ruitenburch, M., & Loven, C. (2017). Woonwageningenbewoner zoekt standplaats: Een onderzoek naar de betrouwbaarheid van de overheid voor woonwageningenbewoners. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Brown, W. (2002). At the edge. *Political Theory*, 30 (4): 556-576.
- Brown, W. (2006). American nightmare: Neoliberalism, neoconservatism, and de-democratization. *Political theory*, 34 (6): 690-714.
- Brown, W. (2018). Neoliberalism's Frankenstein: Authoritarian freedom in twenty-first century 'democracies'. *Critical Times*, 1 (1): 60-79.
- Brown, W. (2019). *In the ruins of neoliberalism: The rise of antidemocratic politics in the West*. New York: Columbia University Press.

Dominic Teodorescu

- Brown, W. (2020). Neoliberalism's Scorpion Tail. In: W. Callison & Z. Manfredi (red.), *Mutant Neoliberalism*, New York: Fordham University Press, 39-60.
- Callison, W., & Manfredi, Z. (2020). Introduction: Theorizing Mutant Neoliberalism. In: W. Callison & Z. Manfredi (red.), *Mutant Neoliberalism*, New York: Fordham University Press, 1-38.
- Christophers, B. (2017). The state and financialization of public land in the United Kingdom. *Antipode*, 49 (1): 62-85.
- Clave-Mercier, A., & Olivera, M. (2018). Inclusion and the 'Arts of Resistance'. *Intersections*, 4 (2).
- Cottaar, A. (1999). The making of a minority: the case of Dutch travellers. In: L. Lucassen, W. Willems & A. Cottaar (red.), *Gypsies and Other Itinerant Groups*, Londen: Palgrave Macmillan, 114-132.
- CRM (2018). *Advies: Inzake het woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Crouch, C. (2004). *Post-democracy*. Cambridge: Polity.
- Derickson, K.D. (2017). Taking account of the 'part of those that have no part'. *Urban Studies*, 54 (1): 44-48.
- Dikeç, M., & Swyngedouw, E. (2017). Theorizing the politicizing city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41 (1): 1-18.
- Duijine, R.J. van, & Ronald, R. (2018). The unraveling of Amsterdam's unitary rental system. *Journal of Housing and the Built Environment*, 33 (4): 633-651.
- FRA (2020). *Roma and Travellers in six Countries*. Publications Office of the European Union.
- Gent, W. van, Hochstenbach, C., & Uitermark, J. (2018). Exclusion as urban policy: The Dutch 'act on extraordinary measures for urban problems'. *Urban Studies*, 55 (11): 2337-2353.
- Godrie-van Gils, G. (2018). *Woonwagengewoners laten zich niet afschaffen*. Eburon Uitgeverij BV.
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Londen/New York: Verso books.
- Hochstenbach, C. (2022). *Uitgewoond: Waarom het hoog tijd is voor een nieuwe woonpolitiek*. Amsterdam: Das Mag.
- Klein, N. (2014). *This changes everything: Capitalism vs. the climate*. Penguin Books.
- Kóczé, A., & Rövid, M. (2017). Roma and the politics of double discourse in contemporary Europe. *Identities*, 24 (6): 684-700.
- Lancione, M. (2020). Radical housing: On the politics of dwelling as difference. *International Journal of Housing Policy*, 20 (2): 273-289.
- Lancione, M. (2022). Inhabiting Dispossession in the Post-Socialist City: Race, Class, and the Plan, in Bucharest, Romania. *Antipode*, 54 (4): 1141-1165.
- Maestri, G. (2017a). The contentious sovereignties of the camp: Political contention among state and non-state actors in Italian Roma camps. *Political Geography*, 60: 213-222.
- Maestri, G. (2017b). Are they nomads, travellers or Roma? An analysis of the multiple effects of naming assemblages. *Area*, 49 (1): 18-24.
- Maestri, G. (2019). *Temporary camps, Enduring segregation*. Springer International Publishing.
- Marcuse, P. (2009). From critical urban theory to the right to the city. *City*, 13 (2-3): 185-197.
- McGarry, A. (2017). *Romaphobia: The last acceptable form of racism*. Bloomsbury Publishing.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2018). *Beleidskader gemeentelijk woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Den Haag: publicatienummer 113803.

- Moodie, M., & Rofel, L. (2020). Feminist Theory Redux: Neoliberalism's Public-Private Divide. In: W. Callison & Z. Manfredi (red.), *Mutant Neoliberalism*, New York: Fordham University Press, 215-243.
- Mouffe, C. (2005). *The return of the political* (Vol. 8). Londen: Verso Books.
- Mouffe, C. (2019). *For a Left Populism*. Londen: Verso Books.
- Nethercote, M. (2022). The post-politicization of rental housing financialization: News media, elite storytelling and Australia's new build to rent market. *Political Geography*, 98: 102654.
- Picker, G. (2017). *Racial cities: Governance and the segregation of Romani people in urban Europe*. Londen: Routledge.
- Picker, G., Greenfields, M., & Smith, D. (2015). Colonial refractions: the 'Gypsy camp' as a spatio-racial political technology. *City*, 19 (5): 741-752.
- Picker, G., & Pasquetti, S. (2015). Durable camps: the state, the urban, the everyday: Introduction. *City*, 19 (5): 681-688.
- Powell, R., & Baar, H. van (2019). The invisibilization of anti-Roma racisms. In: H. van Baar, A. Ivasiuc & R. Kreide (red.), *The securitization of the Roma in Europe*, Cham: Palgrave Macmillan, 91-113.
- Purcell, M. (2006). Urban democracy and the local trap. *Urban studies*, 43 (11): 1921-1941.
- Purcell, M. (2014). Rancière and revolution. *Space and polity*, 18 (2): 168-181.
- Rancière, J. (1999). *Disagreement: Politics and philosophy*. University of Minnesota Press.
- Rancière, J. (2010). *Dissensus: On politics and aesthetics*. New York: Bloomsbury Publishing.
- Rodrigues, P.R., & Matelski, M. (2004). *Monitor racism en extreem-rechts. Roma en Sinti*. Amsterdam/Leiden: Anne Frank Stichting/Onderzoek en Documentatie.
- Rolnik, R. (2014). Place, inhabitation and citizenship: The right to housing and the right to the city in the contemporary urban world. *International Journal of Housing Policy*, 14 (3): 293-300.
- Ronald, R. (2008). *The ideology of home ownership: Homeowner societies and the role of housing*. Springer.
- Sigona, N. (2015). Campzenship: reimagining the camp as a social and political space. *Citizenship Studies*, 19 (1): 1-15.
- Swyngedouw, E. (2002). The strange respectability of the situationist city in the society of the spectacle. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26 (1): 153-165.
- Swyngedouw, E. (2007). The post-political city. *Urban politics now*, 58-76.
- Swyngedouw, E. (2009). The antinomies of the postpolitical city: In search of a democratic politics of environmental production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (3): 601-620.
- Swyngedouw, E. (2011). Interrogating post-democratization: Reclaiming egalitarian political spaces. *Political geography*, 30 (7): 370-380.
- Swyngedouw, E. (2014). Insurgent architects, radical cities and the promise of the political. In: J. Wilson & E. Swyngedouw (red.), *The Post-Political and Its Discontents: Spaces of Depoliticization, Spectres of Radical Politics*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 169-87.
- Swyngedouw, E., & Wilson, J. (2014). Insurgent architects and the spectral return of the urban political. In: J. Metzger, P. Allmendinger & S. Oosterlynck (red.), *Planning Against the Political*, New York: Routledge, 227-238.
- Teodorescu, D. (2020). Homeownership, mobility, and home: A relational housing study of Argentine Ludar and Romanian Rudari. *Geoforum*, 116: 98-109.
- Teodorescu, D. (under review). Right to the campsite: how Dutch caravan dwellers continue their struggle for inclusion.

Dominic Teodorescu

- Teodorescu, D., Vries, F. de, & Kan, A. van (2024). *Van uitsterf- naar uitstelbeleid: Woonwagengebrouwer zoekt nog steeds standplaats*. Den Haag: Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.
- Tiekstra, C., & Venema, S. (2020). *Inventarisatie behoefte woonwagenstandplaatsen*. Arnhem: Companen.
- Uitermark, J. (2005). The genesis and evolution of urban policy: a confrontation of regulationist and governmentality approaches. *Political Geography*, 24 (2): 137-163.
- Uitermark, J., Hochstenbach, C., & Gent, W. van (2017). The statistical politics of exceptional territories. *Political Geography*, 57: 60-70.
- Vincze, E. (2014). The racialization of Roma in the 'new' Europe and the political potential of Romani women. *European Journal of Women's Studies*, 21 (4): 435-442.
- VNG (2021). *Wegwijzer gemeentelijke woonwagen- en standplaatsenbeleid*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Vos, P., & Waardenburg, W. (2012). *Woonwagengebrouwers in Nederland 2011*. Den Haag: Rapport Inspectie Leefomgeving en Transport.
- VROM-Inspectie (2006). *Werken aan woonwagenlocaties: handreiking voor gemeenten: over beleid en handhaven*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-Inspectie (2009). *Vrijplaatsen op woonwagenlocaties*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wagenaar, F.P., & Rodenberg, J. (2021). Listing to survive. Why the Dutch traveler community wanted to have its heritage officially recognized. *International Journal of Cultural Policy*, 27 (1): 117-129.
- Walters, W. (2008). Editor's Introduction: Anti-policy and anti-politics: Critical reflections on certain schemes to govern bad things. *European Journal of Cultural Studies*, 11 (3): 267-288.
- Willems, W.H., & Lucassen, L. (1990). *Ongewenste vreemdelingen: buitenlandse zigeuners en de Nederlandse overheid*. Den Haag: Sdu uitgeverij.